

## SESIÓN DEL DÍA MARTES 10/07/2018

### 8.- Publicidad oficial. (Se regula su producción, planificación, contratación, distribución y asignación)

Se entra al orden del día con la consideración del asunto motivo de la convocatoria: "Publicidad oficial. (Se regula su producción, planificación, contratación, distribución y asignación)".

#### Anexo I

—Léase el proyecto.

—En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor diputado Javier Umpiérrez.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).**- Señor presidente: antes que nada, quiero agradecer a los funcionarios de la Comisión, que trabajaron intensamente en la elaboración de los informes y los comparativos que siempre llevan estos proyectos de ley. También deseo reconocer a los compañeros de la Comisión, que trabajaron mucho; inclusive, en algún momento, se conformó una subcomisión para dedicarse a este proyecto de ley.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración ha considerado el proyecto de ley por el que se regula la publicidad oficial. En atención a las mejores prácticas y estándares internacionales en materia de libertad de expresión y buena gobernanza, y a la promoción de un gasto más eficiente de los recursos públicos, entendemos necesario aprobar una legislación específica que regule la distribución y asignación de publicidad oficial, y que establezca criterios claros, objetivos, profesionales y transparentes para la asignación publicitaria.

Hemos tomado los aportes del Cainfo (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública), recabados a partir de un trabajo que comenzó a principios del año

2000, en el que distintas organizaciones sociales han intervenido, y podemos decir que se cuenta con el acuerdo de gran parte del sistema político sobre la necesidad de regular esta materia.

Este proyecto también recoge las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que considera que los Estados deberían adoptar normas claras y transparentes para regular la publicidad oficial, en tanto esta potestad legítima de los Estados podría ser utilizada para castigar o premiar a los medios de comunicación en función de su línea editorial. "En particular, tiene el objetivo de prevenir que la asignación de la publicidad oficial se convierta en una forma indirecta de censura", tal como expresa la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión aprobada por la Asamblea General de la OEA en 2000, que agrega que la utilización del poder del Estado y recursos de la hacienda pública tales como la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar, o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley.

La presente iniciativa consiste en la regulación de la publicidad oficial que se realiza en cualquier medio, con la finalidad de otorgar mayor transparencia, seguridad y efectividad en el relacionamiento entre los diferentes organismos comprendidos por la ley y los medios de comunicación de cualquier tipo.

Se le dio ingreso parlamentario con la firma de cuatro de los partidos políticos con mayor representación en esta Cámara. Los legisladores firmantes dejaron constancia de que estampaban su firma en el anteproyecto de ley propuesto por el Cainfo para dar estado parlamentario a dicha iniciativa ciudadana, con el fin de habilitar el debate y la aprobación de una legislación en este

sentido, considerando que se trataba de una base para la discusión de un tema tan sensible como complejo, pero sin que esto significara compromiso con todos y cada uno de los artículos presentados.

Principalmente, el proyecto establece un régimen de contratación minucioso y específico, acorde con las normas del TocaF y de los controles constitucionales que se ejercen a través del Tribunal de Cuentas, que implican un sistema regulatorio garantista de los intereses públicos y que racionaliza las erogaciones del Estado en materia de publicidad.

La Comisión ha recabado la opinión de la sociedad civil y de diversos organismos del Estado, y resultó especialmente útil el informe de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. A partir de la armonización de estos aportes, se ha llegado al texto proyectado.

Es importante el establecimiento de leyes especiales claras y precisas. Los Estados deben adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de los niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos, en detrimento de la libertad de expresión.

Otro punto importante a tener en cuenta son los objetivos legítimos de la publicidad oficial.

Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar, a través de los medios de comunicación social, sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios o de la comunidad.

Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no puede utilizarse con fines discriminatorios para

violar los derechos humanos de los ciudadanos o con fines electorales o partidarios. Asimismo, han de considerarse los criterios de distribución de la pauta estatal.

Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios se asignarán según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos.

La pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Dicho uso debe encontrarse explícitamente sancionado.

También se debe realizar una planificación adecuada. La norma regulatoria debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planificación del avisaje estatal.

La decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial ha de adoptarse de modo transparente, justificado y que permita el control público. La pauta debe estar justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación.

En cuanto a los mecanismos de contratación, los Estados deben asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios, atendiendo a las características de cada jurisdicción.

Solo excepcionalmente y en casos de emergencia o imprevistos justificados, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos. Los Estados deben contratar espacios en los medios de comunicación a través de procedimientos preestablecidos que impidan decisiones arbitrarias.

Todas las etapas implicadas en el circuito de contratación deben ser públicas, de manera que se permita el control procedimental por parte de los oferentes, la comunidad, los órganos de control y la propia Administración pública.

En cuanto a la transparencia y el acceso a la información, los individuos tienen derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado. Para ello, el Estado promoverá la transparencia de los datos relativos a pauta estatal de dos maneras.

En primer lugar, debe publicar periódicamente toda la información relevante sobre criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes.

En segundo término, debe garantizar, ante cada requerimiento por parte del público en general, el fácil acceso a la información.

Las entidades privadas deben tener en cuenta que, al participar de la contratación de publicidad oficial, cierta información estrictamente relacionada con el proceso de contratación, que de otra manera podría ser considerada privada, adquiere carácter público.

Toda la información relativa a la cuestión de la publicidad oficial debe ser pública.

En cuanto al control externo de la asignación publicitaria, los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permita un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial.

Dichos controles deberían incluir auditorías periódicas sobre los gastos y prácticas del Gobierno en materia de contratación de la pauta, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en

la materia con un adecuado control legislativo o parlamentario.

Los Estados también deben establecer sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento de la ley, así como también recursos apropiados que permitan identificar y controvertir asignaciones ilegales de publicidad oficial y rendir cuentas al público sobre los gastos efectuados y el modo en que son empleados los recursos publicitarios.

El proyecto de ley consta de siete capítulos.

El Capítulo I, sobre las disposiciones generales de la norma, consta de un artículo que refiere al objeto de la ley. Se establece que ella tiene por objeto regular la producción, planificación, contratación y distribución de la publicidad oficial en cualquier medio de comunicación social, servicio o plataforma tecnológica de información y comunicación, incluyendo la contratación con agencias de publicidad, centrales de medios y otros intermediarios que formen parte de la cadena de asignación de la publicidad oficial.

En cuanto a los sujetos obligados, el artículo 1º aclara que obliga a todas las personas públicas, estatales y no estatales, nacionales, departamentales y municipales, así como a las sociedades comerciales cuyo capital social se integre con fondos aportados por dichas personas y organismos en un 50 % o más.

En el caso de empresas con capital estatal minoritario, los representantes estatales en sus órganos de dirección ajustarán su actuación a los principios, criterios y prohibiciones que se establecen, en cuanto fuere posible.

El Capítulo II trata sobre la publicidad oficial en sí misma, y comprende los siguientes artículos.

El artículo 2º establece una definición de publicidad oficial.

El artículo 3º enumera expresamente las modalidades de publicidad incluidas dentro de la definición de publicidad oficial.

Y en el artículo 4º se determinan prohibiciones para asegurar el cumplimiento de la ley.

El Capítulo III refiere a los principios que regirán la contratación de la publicidad oficial y los criterios de transparencia.

El artículo 5º establece como principios básicos el interés general, la veracidad, la imparcialidad, la objetividad, la claridad en el mensaje, la profesionalidad, el libre acceso a la información, la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno, la eficiencia y la austeridad en la administración del gasto público. Asimismo, los artículos 6º y 7º refieren a la transparencia activa y a la transparencia del mercado.

El Capítulo IV detalla el procedimiento para la contratación.

En particular, en el artículo 8º del proyecto en cuestión se establece el principio general para la contratación de la publicidad oficial, que será el de la licitación pública u otro procedimiento competitivo, de conformidad con el Tocaf.

Por su parte, en el artículo 9º se establecen los criterios de contratación para la pauta publicitaria, que deberán ser el fundamento de la resolución de adjudicación.

El artículo 11 prevé la obligatoriedad de destinar al menos un 30 % del monto total de la publicidad oficial de alcance nacional a medios de comunicación, programas o producciones informativas o periodísticas, comerciales o comunitarios, con realización y producción propias y radicados en localidades del interior, que tengan como área de servicio o distribución principal el lugar de su radicación u otras localidades del interior del país.

En el artículo 12 se establece la preceptividad de destinar un 3 % del monto total presupuestado para publicidad oficial a la realización de estudios, análisis y

encuestas que permitan mejorar la calidad de la publicidad oficial, con la finalidad de contar con insumos suficientes y confiables para la adecuada asignación.

La administración de este fondo corresponderá al Consejo de Comunicación Audiovisual, creado por el artículo 66 de la Ley Nº 19.307.

En el artículo 13 se dispone que la evaluación acerca del cumplimiento se llevará adelante por intermedio del Tribunal de Cuentas y la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

Por su parte, el artículo 14 establece los requisitos generales exigibles a los interesados.

El Capítulo V refiere al asesoramiento para la contratación de publicidad oficial.

El artículo 16 encomienda a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado el asesoramiento a los organismos públicos alcanzados por la presente ley, de conformidad con el Tocaf.

El artículo 17 detalla los cometidos del Consejo de Comunicación Audiovisual.

En el Capítulo VI, el artículo 18 establece las sanciones ante el incumplimiento de las normas.

En el armado del proyecto tuvimos un error administrativo, ya que un párrafo quedó fuera del articulado. Por lo tanto, vamos a presentar un artículo sustitutivo o plantear la inclusión de un párrafo tercero.

Finalmente, el Capítulo VII se compone de las disposiciones transitorias. Los artículos 19 al 21 determinan, respectivamente, el plazo de implementación de la información, la promoción de la diversidad de los medios de comunicación y la reglamentación.

Por estas razones, aconsejamos al Cuerpo la aprobación del importante proyecto de ley que acompañamos.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).-**

Tiene la palabra el señor diputado Pablo Abdala.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).-** Señor presidente: el Partido Nacional acompañará el proyecto de ley que está a consideración del Cuerpo. Compartimos en términos generales -y, casi diría, en términos particulares, también- el informe que acaba de hacer el señor diputado Javier Umpiérrez, más allá de algunos matices. Habremos de plantear esas diferencias, que son muy específicas, en el curso de nuestra exposición.

Partimos del supuesto -de la realidad, más que del supuesto- de que el sistema político ha sido capaz de avanzar en la construcción de un consenso y un acuerdo multipartidario en el cual participamos los cuatro partidos que tenemos representación parlamentaria en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, a excepción del Partido de la Gente y de Unidad Popular. Sobre la base de un buen proyecto o anteproyecto que provino de la sociedad civil -al que, como decía muy bien el señor miembro informante, con la firma de cuatro legisladores de los cuatro lemas que estamos en la Comisión, dimos estado parlamentario- se inició un proceso de trabajo, de análisis y de construcción de esos acuerdos que resultó muy edificante, positivo, que nos deja un sabor muy satisfactorio en un tema particularmente sensible.

Quiero destacar la labor del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo), que aquí ha sido mencionada. Conocemos los antecedentes de Cainfo y, en términos generales, a todos nos merece reconocimiento por la seriedad de su trabajo y la objetividad con que lo hemos visto actuar durante todos estos años en lo que refiere al acceso a la información pública, la transparencia de la información y los temas vinculados con la comunicación, en el acierto o en el error, en la coincidencia o en la discrepancia; es notorio que esa

organización actúa con mucha responsabilidad y, al mismo tiempo, con mucho celo profesional.

Sin duda, eso facilitó lo que en sala se dijo en cuanto a dar estado parlamentario a ese anteproyecto, que seguramente era una buena base para empezar a trabajar, pero que presentaba -como quedó claro- algunos aspectos en los que los representantes de las distintas bancadas no coincidimos, aunque ello no comprometió definitivamente la posición de nuestros respectivos partidos políticos.

Señor presidente, como decía muy bien el señor diputado Javier Umpiérrez, este proyecto de ley apunta a introducir algunos elementos en la regulación y en los criterios de administración de un tema que -como todos sabemos- ha generado polémica a través del tiempo, en todos los gobiernos. Ha sido fuente de polémica en cuanto a la forma de administrar los recursos para financiar el gasto del Estado en publicidad oficial antes y ahora, ahora y antes. Lo bueno es que todos hayamos resuelto un camino para superar esa circunstancia y establecer, en la medida de lo posible, un nuevo paradigma o un nuevo escenario de ahora en adelante.

Por supuesto, las leyes no tienen efectos mágicos, y muchas veces la realidad es mucho más compleja de lo que los textos legales prevén. De todos modos, confío en que el conjunto de instrumentos contenidos en esta iniciativa legislativa sean eficaces a la hora de actuar con más objetividad en esta materia tan especial.

Por mi parte -y sin ánimo de exagerar-, inscribiría esta discusión en el debate ético que hoy tenemos planteado en la sociedad en cuanto a la transparencia en la administración de los recursos públicos, que debe estar alineada con el interés general y, por lo tanto, al margen, separada o divorciada de cualquier interés ajeno a este, ya sea político, partidario o personal. En ese entendido, creo que este es un esfuerzo que contribuirá a mejorar la calidad de la democracia; por lo menos, está en su

génesis. Sin duda, es un desafío permanente para todos los actores y los partidos políticos.

Hoy se discute mucho sobre distintos aspectos, proyectos o iniciativas que, eventualmente, darían más transparencia al funcionamiento de los poderes públicos y al sistema político, en general. En lo personal, reivindico nuestro sistema político, al que, más allá de excepciones, considero transparente y honesto. El grado de decencia que exhibe la política uruguaya -si la comparamos con experiencias bien conocidas, no tan lejanas, en el marco de la región y más lejos también- nos permite llegar a esa conclusión, aunque no debe ser un colofón complaciente, porque tenemos que compararnos con nosotros mismos. Con esa perspectiva, siempre será necesario tener la dosis de autocrítica suficiente y, sin autoflagelarnos, estar dispuestos a dar pasos o introducir mejoras en el sistema jurídico para contribuir con la consecución de ese objetivo. Creo que este proyecto de ley, por lo menos en el aspecto que aborda, está inscrito en esa línea.

Por lo tanto, es una iniciativa que ayudará a modernizar la Administración pública. Desde hace muchas décadas, en Uruguay hablamos de la reforma del Estado, y siempre nos enfrascamos en intensos debates, particularmente, en instancias presupuestales o de rendición de cuentas. Más allá de lo que cada quien piense con relación a ese tema, es evidente que el afán por modernizar si no el Estado, el funcionamiento de la Administración pública -la Administración central, la descentralizada, la de los gobiernos departamentales y de los municipios- debe ser un proceso continuo, una acción detrás de la que estemos todos. Por lo menos en este particular aspecto habrá que analizar y evaluar el grado de eficacia y de eficiencia de estas herramientas, pasado un tiempo de su entrada en vigencia. En principio, veremos si se convierten en ley, porque esta es la primera Cámara que las considera; deberá pronunciarse el Senado después.

Otro objetivo que se persigue, y que está establecido muy claramente en el articulado, es superar una inequidad que todos los integrantes de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración advertimos como real; me refiero a la vieja dicotomía, disyuntiva o separación entre Montevideo y el interior. Recibimos insumos muy importantes de todas las organizaciones de los medios del interior, que son muy serias; todos conocemos e interactuamos tanto con la Asociación de Radios del Interior (RAMI) como con la Organización de la Prensa del Interior (OPI) y con otras agrupaciones que nos proporcionaron datos estadísticos en este sentido. En definitiva, también en este caso ha quedado claramente de manifiesto un muy llamativo centralismo y concentración de la asignación de la publicidad oficial en los medios de la capital. A tal punto es llamativo que los medios escritos del interior, que, como saben, sobre todo, los diputados de esos departamentos, tienen un nivel de penetración muy evidente en la realidad social en la que están inmersos, apenas reciben el 3% de la publicidad oficial que el Estado contrata todos los años.

A continuación, adelantaré la tesitura del Partido Nacional con relación a los contenidos y a algunos de los artículos, pero sin reiterar argumentos que ha expresado muy bien el señor miembro informante y que después ampliará el señor diputado Goñi, quien también hizo aportes sustantivos en el análisis del proyecto de ley.

Una de las dudas que se nos plantearon se relaciona con el alcance de la ley, en cuanto a quiénes deberán ser los objetos obligados por esta. Partimos del supuesto de que es el Estado en sentido amplio, pero no solo como persona pública mayor, sino el Estado ente autónomo, empresa industrial o comercial, el Estado gobierno departamental y también esta modalidad nueva y en desarrollo, que tanta polémica ha generado, que es la del Estado empresario, la de las empresas privadas que son de propiedad

pública; me refiero a aquellas en las que el Estado tenga por lo menos el 50 % de las acciones o la mayoría accionaria. Como decía, nos surgió la duda en cuanto a la aplicación de esta ley a los gobiernos departamentales, por los principios de autonomía departamental consagrados en la Constitución. Recabamos asesoramientos al respecto; consultamos a constitucionalistas y, para nuestra sorpresa -por lo menos, para la mía-, las opiniones estuvieron bastante repartidas. El doctor Risso, en principio, entendió -aunque no fue rotundo ni categórico- que podría llegar a generarse una afectación de la autonomía departamental. El doctor Esteva interpretó todo lo contrario por razones con las que no quiero aburrir a los legisladores, pero constan en la versión taquigráfica y, por supuesto, se podrían explicitar ante la Cámara, si fuera necesario. Por su parte, el doctor Correa, por dificultades o desinteligencias a la hora de convocarlo, compareció por otro tema, no tenía estudiado este proyecto y se excusó de darnos su opinión.

Finalmente, el Partido Nacional decidió aprobar el artículo 1° tal como estaba proyectado, de manera que comprendiera a los gobiernos departamentales, como habrá de resultar si la Cámara lo vota. Por supuesto que puede entenderse que subsiste la duda; no obstante, acompañar el texto tal como está no debería generarnos mayores dificultades, porque la alternativa hubiera sido que la ley no comprendiera a las intendencias ni a las juntas departamentales, pero sí que, eventualmente, la norma les recomendará lo mismo que al gobierno central.

Como todos sabemos, este debate podrá prolongarse en el Senado y, eventualmente, si este confirma nuestro criterio -reitero que, más allá de las dudas, he terminado alineándome con este-, siempre queda el control de la constitucionalidad: cualquier intendencia departamental, cualquier gobierno departamental podrá recurrir inmediatamente a la Suprema Corte de

Justicia alegando la eventualidad de que estemos frente a una norma inconstitucional, y será la propia Corte, como tantas veces, la que termine de dilucidar esta cuestión.

Por otra parte, señor presidente, estamos muy de acuerdo con el artículo 4°, que regula las prohibiciones para prevenir el uso inapropiado de la publicidad oficial. Yo creo que hay que entender este artículo armonizándolo con otro proyecto que está en marcha: el de financiamiento de los partidos políticos -de final aún incierto-, que, como todos sabemos, tiene media sanción del Senado y lo está tratando una comisión especial de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en lo que refiere a la prohibición de realizar publicidad oficial de carácter institucional -se entiende que no alcanza a la que es imperiosa para el normal funcionamiento de la Administración-, aquí hay una limitante que equivale a la establecida en el proyecto que acabo de aludir, en cuanto a que no podrá pautarse publicidad de ese tipo en los medios de comunicación en tiempos preelectorales y en los plazos preestablecidos por la ley. Tampoco permite utilizar la publicidad oficial por parte del soporte humano de cada órgano, o sea, de quien es titular de un ministerio o ente autónomo, del presidente del directorio de una empresa pública o, eventualmente, del jerarca de determinada repartición, porque eso puede configurar lo que el proyecto de ley quiere prevenir y evitar.

En el artículo 6, acertadamente denominado de transparencia activa, obliga -como decía muy bien el diputado Javier Umpiérrez- a que cada organismo público, a través de los mecanismos modernos, publique y actualice todos los detalles vinculados con el gasto en publicidad, los montos presupuestales, el plan de inversión publicitaria y el detalle preciso de las pautas que contrata.

La primera discrepancia aparece en el artículo 7°. En este caso, una norma que es de transparencia en cuanto a su teleología -no

dudamos de la intención, por supuesto- puede ser contraproducente porque implica establecer la obligación de publicar en los sitios web ya no para el Estado, sino para los particulares, y no solo para los medios, sino para todos los que intervienen en la cadena de asignación de la publicidad oficial e, inclusive, para intermediarios, agencias de prensa, agencias de publicidad, y demás. Todos ellos deberán publicar no solo las pautas que reciben de los distintos organismos públicos, con el detalle de los montos cobrados, sino también el detalle del destino efectivo de los dineros, lo que incluye -como también dice el artículo 7º- comisiones, subcontrataciones y otros gastos.

A nuestro entender -esto ameritó apreciaciones diferentes-, podría representar una invasión de la esfera privada y, eventualmente, podría comprometer información reservada de empresas que están en competencia. Entonces, más allá de que no cuestionamos la legitimidad de la solución, no nos gusta mucho y nos parece que no resulta en absoluto indispensable para dar garantías. A nuestro juicio, en lo que corresponde al Estado -que es el que contrata, encarga, asigna la publicidad oficial- deben aplicarse los criterios que el proyecto propone para prevenir situaciones indeseables en esta materia.

En cuanto a los mecanismos, se establecen como criterios medulares la aplicación del Tocaf y de las normas de contratación administrativa, así como la realización de licitaciones en los términos regulados por el derecho positivo y el derecho administrativo. También se establecen los criterios objetivos para estudiar y mensurar el alcance, el impacto, el *rating*, el tiraje y la lectoría de los distintos medios de comunicación, según sean escritos, orales, televisivos o de otra índole. Sin duda, aquí está el meollo de la solución que se impulsa, y en esa línea se establecen mecanismos como, por ejemplo, la creación de un fondo con el 3 % de los recursos disponibles, para financiar la realización de

ese tipo de estudios y mediciones -con toda la profesionalidad del caso- a fin de que permitan a propios y extraños tener la certeza de que se actúa con toda transparencia.

Por fuera de los procedimientos y de los mecanismos establecidos, aparece una innovación que tal vez sea el aspecto revolucionario de la solución -si se quiere, el término es un poco exagerado, pero es el que se me viene a la cabeza-; me refiero a este aseguramiento del mercado que la ley establece -sabemos que es una solución bastante audaz-, al asignarle un 30 % de la publicidad que el Estado pague a los medios de comunicación del interior del país. Esta decisión política es trascendente y fue debidamente consultada. Nos dimos un tiempo para analizarla, para que cada partido político, cada sector parlamentario, pudiera recabar la autorización y el consentimiento político de los demás legisladores que integramos la Cámara y de las respectivas autoridades partidarias, porque -insisto- es una decisión trascendente; sin duda, lo es.

Obviamente, se trata de un porcentaje arbitrario; así como se estableció un 30 %, podría haberse fijado un 25 % o un 40 %. Tanto es así que la Organización de la Prensa del Interior, en una de sus comparecencias ante la Comisión, entendió que no era del todo suficiente, pero igual se dio por satisfecha con esta solución.

Yo creo que es una solución positiva; si se quiere, es una forma de discriminación positiva -ya que está de moda la expresión-, pero no está exenta de la aplicación de criterios rigurosos y objetivos. La Comisión se encargó de una de las modificaciones más importantes con respecto a la versión inicial del proyecto de Cainfo: cambiamos -diría que de cabo a rabo- distintos aspectos del proyecto de ley que estamos analizando, con la intención de introducir mejoras. ¿En qué sentido? De nada valía establecer una reserva del 30 % para el interior si después no le indicábamos al administrador, al ordenador del gasto y a quien contrata la

publicidad, que debía manejarse de acuerdo con determinados objetivos. Cualquier ordenador del gasto o cualquier jerarca público que administrara una cuenta de publicidad podía decir que cumplía con ese 30 % y asignarlo -estoy razonando por el absurdo- a un solo departamento, a dos o a tres, o en un determinado departamento a unos medios y no a otros. A los efectos de evitar eso y de no darle esa laxitud, esa discrecionalidad irracional e inapropiada al administrador de cualquier organismo público, la solución fue muy sencilla: establecimos que los criterios que rigen para la distribución nacional de la publicidad tienen que aplicarse también a la distribución del 30 % de la publicidad que se consagra para el interior del país.

También votaremos en contra del artículo 13 que establece que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado será la encargada de controlar la aplicación de la ley, sin perjuicio del Tribunal de Cuentas, cuya participación se establece a texto expreso. A esta Agencia de Compras y Contrataciones del Estado le corresponderá evaluar; no dice "controlar", pero al decir "evaluar" se entiende que fungirá como órgano de contralor.

Además, en el artículo 16 se dice que esta Comisión también asesorará. En eso sí estamos totalmente de acuerdo: que asesore a todos los organismos que administran publicidad oficial y que pautan y contratan con los medios de comunicación.

Aunque es una opción institucional muy legítima, no nos gustó mucho. No la compartimos por una razón muy sencilla: la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, por su ubicación institucional, está por fuera del control parlamentario, depende de la Presidencia de la República, y nos hubiera gustado más -así lo dijimos en la Comisión- que esta competencia fuera de la Ursec (Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación), que para algo es una entidad reguladora. Y esta es una tarea típicamente regulatoria o de contralor en cuanto al

cumplimiento de determinados objetivos; entonces, hubiera sido más conveniente -o más sano, desde nuestro punto de vista- ir por ese camino.

Advierto, sin embargo, que con relación al planteo original la solución que llega a sala es bastante mejor; en última instancia, se terminó contemplando la reticencia de todos los sectores parlamentarios. Inicialmente, se nos proponía la creación de una nueva entidad reguladora. Todos entendimos -un poco más, un poco menos- que esto implicaba generar más burocracia, nuevas reparticiones y organismos con sus competencias, seguramente, con costo burocrático presupuestal, lo que no parecía sensato ni razonable en un momento en que lo que más se nos reclama es racionalización en el gasto, en la administración y en la composición de los distintos servicios.

Antes de terminar mi intervención, quiero hacer dos comentarios más.

Por un lado, los señores legisladores se preguntarán qué eficacia puede tener una solución de estas características o cualquier otra referida a límites y prohibiciones, si no se prevé ninguna sanción, ninguna consecuencia para el caso de incumplimiento. Créame, señor presidente, que fue difícil encontrar una salida al respecto. Se nos trajo una solución inicial concebida por una docente de Derecho Administrativo que yo respeto y aprecio muchísimo, la doctora Cristina Vázquez, quien -dicho sea de paso- me tomó examen de Derecho Administrativo II. Nos propuso -tal como figura en el inciso primero del artículo correspondiente- reputar los incumplimientos vinculados con las obligaciones que establece la ley como falta grave y, a partir de eso, desencadenar los procedimientos disciplinarios de la investigación administrativa o del sumario. Eso se incluyó, pero el diputado Pasquet fue el primero en advertir que parecía improponible que la ley previera que a quienes ejercen funciones de responsabilidad política -a un ministro, a un director de ente

autónomo, a un intendente- se les sometería a un sumario administrativo en caso de incumplimiento de estas normas, y sugirió una buena solución a la Comisión al respecto. Aclaro que no decimos esto, porque estemos afectando el principio de igualdad o porque los funcionarios políticos, de particular confianza o electivos, tengan privilegios con relación al resto. No; no tienen privilegios, pero están sometidos a un estatuto diferente.

En ese sentido, lo que primero aparece es la responsabilidad política que, en estos casos, diría que es inmediata. Al mismo tiempo, el artículo 25 de la Constitución de la República establece claramente que en aquellos casos en que se provoque un daño al Estado como consecuencia de malas decisiones este puede y debe -en realidad, puede según el artículo 25, y la legislación tendría que avanzar en cuanto a que debería poder en la mayoría de los casos- repetir contra ese mal funcionario, contra ese funcionario que se equivocó o que abusó de su función, lo que hubiere pagado por los daños y las pérdidas patrimoniales. Eso fue lo que, con buen criterio, el señor diputado Pasquet sugirió, y dio lugar a una disposición que se aprobó, pero que por el error administrativo que señalaba el señor diputado Umpiérrez no llegó a la Cámara como debía. Tengo entendido que ya fue presentado un sustitutivo con la redacción correcta y el texto completo que la Comisión entendió conveniente aprobar.

Por último, adelanto que hay otra disposición que no acompañaremos. Se establece la creación de otro fondo -nos parece que esto ya sería sobreabundante y, además, se iría de tema-, denominado Fondo para la Promoción de la Diversidad de Medios de Comunicación Audiovisual. Yo creo que eso debería ser materia de otra ley.

El artículo 20 propone que se destine del mismo rubro de la publicidad -por esa vía, lo seguiríamos recortando, además- un 1 % de los recursos con un fin que, seguramente, es muy loable, pero creo que debería analizarse

con una perspectiva mucho más integral y a la luz de las políticas que, a este respecto, el Gobierno nacional, o los que vengan, resuelva impulsar. Me parece que es más una discusión de carácter presupuestal, que el Ministerio de Educación y Cultura, cuando elabora su propuesta presupuestal, debe contemplar soluciones de esta naturaleza o similar, y que no hay que introducir esto en una norma cuyo objetivo central es el que venimos diciendo desde el inicio de nuestra intervención: regular la forma de asignar los recursos presupuestales con los cuales se contrata la publicidad oficial.

Reitero: no nos oponemos al concepto, no rechazamos la idea, pero nos parece que no es la oportunidad ni el procedimiento ni el medio para que avancemos en esta dirección.

Por ahora nada más, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**-

Tiene la palabra el señor diputado José Carlos Mahía.

**SEÑOR MAHÍA (José Carlos).**- Señor presidente: haremos unos breves comentarios acerca de este proyecto de ley que vamos a acompañar.

En primer lugar, es un proyecto -como se ha dicho y saben los señores legisladores y las señoras legisladoras- que proviene de un estudio de la sociedad civil y tiene un largo tratamiento. Refiere a la necesidad de regular la publicidad oficial en cuanto a su producción, planificación, contratación, distribución y asignación. Es una necesidad para el manejo serio y riguroso de los recursos públicos y también -hay que decirlo con claridad- responde a una demanda creciente de la sociedad en su conjunto.

En todo caso, podemos señalar que el país llega con relativo atraso en la pretensión de sancionar esta norma. Lo digo por el impacto que suponen las nuevas tecnologías, así como la llegada al público objetivo que tiene cada Inciso del Estado. Eso tiene que ver mucho con los objetivos de las campañas publicitarias. Nos desafía, nos interpela y nos

pone en el compromiso ineludible de *aggiornarnos*, más temprano que tarde, a estos fenómenos que, por su novedad y sus características, no están vinculados directamente con la redacción.

Es de destacar el aporte fundamental del Cainfo (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública) y, en particular, el trabajo que se desarrolló desde el año 2000 hasta la fecha, así como el consenso político -lo señalaba el señor diputado Pablo Abdala en su intervención- que se vio reflejado en el tratamiento de este proyecto en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Tal vez, esto podría pasar como un dato inadvertido, pero creemos que da fuerza y contenido a esta norma, porque la publicidad refiere, por supuesto, a recursos del Estado y los administra el gobierno de turno.

Un dato significativo es que el proyecto tiene como parte de su historia las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que promueve la adopción de normas claras y transparentes. Quiero citar en este caso que para la elaboración de una regulación en esta materia es fundamental este antecedente. La referencia específica a la publicidad oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos aprobado por la asamblea de la OEA, el 7 de marzo de 2011, dice que la concepción de la publicidad oficial debe constituirse en un instrumento para garantizar el derecho al acceso a la información de las personas y para difundir la información de alto interés público. La publicidad oficial es un recurso del Estado que debe estar en función de los fines de sus servicios y no del gobierno de turno.

No vamos a ingresar lateralmente en discusiones que a veces subyacen y que tienen que ver con la asignación de los medios radioelectrónicos y con sus características. Sí nos vamos a concentrar en lo que en esta oportunidad nos une y nos lleva

a un consenso que es, efectivamente, la asignación de publicidad. Todos los presentes conocemos cuál ha sido este relato, pero entendemos que ya es hora de concentrarnos en este aspecto.

Quiero agregar algunos detalles. Un dato relevante es la escasa importancia que históricamente asignaron los organismos públicos a los medios del interior del país. En 2010, el 97 % de la inversión se destinó a Montevideo mientras que solo un 3 % se adjudicó a medios del interior, cuando todos ellos en total tienen una audiencia que no refleja estas proporciones que acabo de señalar. Esta situación es claramente un deber del Estado que en los artículos 10 y 20, y al amparo de otras normas ya aprobadas en los últimos años, buscan paliar esta situación.

El artículo 10 lo hace al referir a la distribución de la publicidad en los medios de comunicación locales del interior y el artículo 20 promueve la diversidad de medios de comunicación al establecer un fondo destinado, entre otros, a los servicios de comunicación ubicados fuera del área metropolitana y que tengan como alcance localidades del interior.

Quiero detenerme en algo que señalamos en el tratamiento del proyecto en la Comisión. Me refiero a la necesidad de prestar atención a aquellas empresas del Estado o ministerios que están en competencia o asociados con empresas privadas. Este es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Turismo, que tiene que competir con destinos turísticos de otros países para captar turismo internacional. Allí es necesario, por el interés nacional que ello reviste y para no quedar en una situación de desventaja frente a competidores, resguardar sus políticas de comunicación, sin que ello signifique o pueda tornarse un acto de arbitrariedad. En este sentido, la redacción del literal B) del artículo 6º logra un buen balance en la materia, y establece: "[...] En el caso de las empresas, entes públicos o Ministerios, exclusivamente en lo

relativo a los servicios o productos que presten en régimen de competencia podrán publicar versiones públicas que no dañen la estrategia comercial del organismo o del país, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley N° 18.381", de acceso a la información pública. Esto es un avance en la redacción original del proyecto. Quiero recordar que al comienzo de la intervención hice referencia al impacto de las redes sociales -como Facebook, Twitter, Instagram u otras en el futuro- que utilizan distintos órganos del Estado y también el sector privado, lo cual hace que el público objetivo esté mucho más medido, subjetivizado, y también más dirigido a quienes queremos nosotros desde el Estado, gobierne quien gobierne, que llegue la publicidad y, por lo tanto, a la mejor utilización de los recursos públicos. ¿Por qué? Porque Uruguay compite con otros destinos turísticos de la región, y el acceso a la información que se plantea no debe ser contrario al interés general: competir en búsqueda de captación turística -en este caso; podría ser en otros servicios- con destinos que compiten con el país.

Por eso, insisto, seguramente este proyecto de ley -ojalá sea mejorado en el Senado- busca hacer una mejor distribución de lo que algunos denominan la "torta publicitaria". Pero atención para quienes nos representan como legisladoras y legisladores del interior del país: los medios del interior viven como un drama el acceso a la publicidad y a la posibilidad de difundir que tienen otros medios de la capital, teniendo justeza este reclamo, en el día de mañana puede buscarse herramientas alternativas, cuyo objetivo sea transparentar, democratizar y dar mejores condiciones en la equidad de acceso.

Hoy los medios electrónicos interpelan los diseños de las campañas publicitarias en todos los niveles y esto, por supuesto, no está contemplado en este proyecto de ley.

Queremos ser absolutamente concretos en esta intervención. Para finalizar, decimos que lo importante es que se compila en una

sola norma una serie de disposiciones reglamentarias y legales vigentes que, reunidas en un solo cuerpo de ley, tienen determinado orden y un sentido que es positivo en sí mismo. Además, genera un avance en la transparencia, en la democratización y en el buen o mejor sentido del tratamiento de los recursos públicos, en este caso destinados a la publicidad oficial. Se trata de los recursos de la población en su conjunto que administran gobiernos nacionales o departamentales, y por esa razón -constituye un avance sustancial, y lo acompañamos- entendemos que en la segunda Cámara deberá revisarse y prestarse especial atención a algunas de las cuestiones que estamos señalando porque, compartiendo el sentido general, tenemos que buscar medidas que atiendan a futuro las nuevas reglas de juego, el acceso a la información por parte de la población y, en este caso, las herramientas que dispone el Estado para difundir los mensajes y los fines que persigue para que la población tenga mejor información y, por tanto, mayores oportunidades de ejercicio de sus derechos.

Gracias.

## **12.- Publicidad oficial. (Se regula su producción, planificación, contratación, distribución y asignación)**

Continuando con la consideración del asunto motivo de la convocatoria, tiene la palabra el señor diputado Ope Pasquet.

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Señor presidente: vamos a votar afirmativamente este proyecto de ley, que es un paso adelante en el camino hacia la regulación, con criterios racionales y que pretenden ser justos para una actividad muy importante, muy cara, que le cuesta mucho dinero al Estado y que hasta hoy se desarrolla -como ha ocurrido históricamente- de manera absolutamente discrecional y hasta arbitraria, muchas veces poco transparente y no respetuosa de los medios de comunicación del interior del país.

Este proyecto de ley procura mejorar esa situación y, a nuestro juicio, representa un avance. Esto no significa que estemos satisfechos con estas disposiciones. Va a requerir mucho trabajo legislativo mejorar algunas normas, corregir errores e imprecisiones del texto que ya se pueden advertir en este momento -inclusive, antes de votarse- para que la práctica administrativa y la jurisprudencia vayan limando aristas y se llegue a una interpretación cabal y armónica de lo que el texto establece.

Estamos empezando a marcar una trayectoria. Todavía habrá que dar muchos pasos más para decir que hemos alcanzado una regulación de la publicidad oficial que satisfaga a todos los partidos políticos. Este es un primer paso, por algún lado hay que empezar, y por eso votaremos con convicción.

Dicho esto, comenzamos -tal como lo han hecho otros señores diputados- por agradecer la labor del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública. El Cainfo elaboró el anteproyecto y luego tuvimos el honor de contribuir para darle estado parlamentario. Además, estuvo muy atento en todo el extenso trámite de este proyecto en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Permanentemente, ofreció asesoramiento, realizó comentarios y críticas, ayudó de todas las maneras posibles para que pudiésemos trabajar sobre esta iniciativa con todos los aportes que le solicitamos.

Por lo tanto, el Cainfo se anota un mérito más en su foja de servicios al interés público, que ya venía engalanada con el aporte que hizo a la ley sobre Derecho de Acceso a la Información Pública. Ese anteproyecto también fue elaborado por esta organización y culminó en la sanción de la ley correspondiente, tan importante para el funcionamiento de un Estado democrático en el siglo XXI.

El proyecto que estamos considerando establece, en primer lugar, los propósitos

legítimos de la publicidad oficial, tal como se indica en su artículo 3º.

El literal A) del artículo 3º refiere a la publicidad de actos administrativos tales como licitaciones, llamados de precios, llamados para ingresos de personal y avisos de interés para la población. Es un primer campo de publicidad oficial.

El literal B) comprende el segundo campo que es la publicidad institucional y las campañas de bien público, es decir todo lo referente a la presentación de entes, servicios y actividades nuevas del Estado -notoriamente, el reciente Sistema Nacional de Cuidados-, campañas de interés público, y la salud pública como las campañas de vacunación, entre otras cosas. Este es un campo muy amplio de la publicidad oficial.

El tercer campo, establecido en el literal C), es el atinente a la publicidad de bienes y servicios prestados por las empresas públicas y, en general, por los entes del dominio comercial e industrial del Estado.

En el artículo 5º se establecen los principios a los que debe ajustarse la contratación de la publicidad oficial: "[...] principios de interés general, veracidad, imparcialidad, objetividad, claridad en el mensaje, profesionalidad, libre acceso a la información, transparencia, publicidad de los actos de gobierno, eficiencia y austeridad en la administración del gasto público".

Esta enunciación de principios puede parecer meramente retórica, pero no lo es. En los principios están las guías para orientar la labor de los intérpretes de la ley y de los que deban aplicarla. En el futuro podrán ser elementos con los cuales se confronte la campaña publicitaria de cualquier organismo público. Será perfectamente legítimo confrontar la campaña que se haga con estos principios para determinar si la publicidad oficial realizada por un ente se ajusta a lo que establece la ley.

Conjuntamente con este artículo 5º debe leerse -a mi entender- el artículo 9º que es

sumamente importante, porque establece los criterios de contratación de la publicidad oficial. Dice que los sujetos obligados por la ley deberán fundar su resolución de contratación de publicidad oficial en los siguientes criterios:

Reitero que este artículo 9º es uno de los más importantes del proyecto. Leído junto con el artículo 5º, que establece los principios, es la gran guía para la asignación de publicidad oficial.

Otro aspecto igualmente importante es el artículo 4º que muestra lo que no se debe hacer; es decir que establece las prohibiciones. Es la contracara de las enunciaciones positivas que acabo de hacer. Según este artículo, no se podrá hacer publicidad oficial con una serie de propósitos que están enunciados en los literales A) a G). Destaco el literal B) que prohíbe "[...] el uso discriminatorio de publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de su línea informativa o editorial, así como por su naturaleza jurídica".

Recordarán los señores diputados que hace algunos años -unos cuantos ya- se planteó públicamente la tesis de que las empresas públicas no deberían asignar su publicidad a los medios o a los programas donde fueran criticadas. Esto generó el revuelo consiguiente, las explicaciones del caso y demás. Esta disposición que votaremos hoy va a cortar de raíz la polémica, porque quedará formalmente prohibido por la ley.

Por su parte, el literal C) dice: "Queda prohibida la utilización de publicidad oficial como subsidio encubierto para beneficiar, directa o indirectamente, a los medios de comunicación u otros sujetos que la reciban". Es otra disposición sumamente importante que habrá de leerse en conexión con el artículo 11 del proyecto, según luego diremos.

El literal E) determina que la publicidad oficial -y esto es muy importante- "no podrá

utilizarse para fines propagandísticos de los partidos políticos, ni para hacer referencias a las campañas electorales de ningún partido político". Obviamente, esto también es muy importante. La ley procura deslindar la actividad político-partidaria, la propaganda, de la publicidad oficial. Se establece con toda claridad que la publicidad oficial no es para servir a fines políticos partidarios; no es para servir a fines electorales de especie alguna.

Este es uno de los mayores valores de este proyecto. En ese sentido, me parece que es el complemento indispensable del proyecto de ley de financiamiento de los partidos políticos que está a estudio de una comisión especial de esta Cámara. Ambas leyes se complementan. Utilizando una analogía en función de los tiempos que corren, yo diría que el proyecto de ley de financiamiento de los partidos políticos y este proyecto de ley sobre publicidad oficial son como Suárez y Cavani: funcionan si juegan juntos, porque si uno no está, se debilita muchísimo o se desvía el sentido de la acción del otro. Si regulamos el gasto de los partidos, pero dejamos que la Administración actúe con canilla libre en materia de publicidad oficial, evidentemente, los resultados no van a ser satisfactorios. Es necesario regular las finanzas de los partidos en materia electoral, y también es preciso encauzar normativamente el uso de la publicidad oficial. Me parece que son disposiciones necesariamente complementarias.

Entre las prohibiciones, está la del literal G) del artículo 4º, según la cual no podrá realizarse publicidad oficial en el período de publicidad electoral establecido por la Ley N° 17.045, con las excepciones que se indican, es decir, publicidad emanada de las autoridades electorales acerca de la organización de las elecciones e información a la población, servicios o productos que se presten en régimen de competencia o en caso de emergencia debidamente fundada.

Esta disposición fue materia de controversia en el seno de la Comisión de

Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, porque el señor diputado Radío había planteado la conveniencia de que la prohibición de publicidad oficial se extendiera durante todo el año electoral, propuesta que a nosotros nos pareció razonable y estuvimos dispuestos a acompañar. No fue ese el criterio que predominó, y se escogió la redacción que actualmente tiene el literal G). Dejamos señalada nuestra diferencia, porque coincidimos con los argumentos que expuso en su momento el señor diputado Radío, pero entre no tener regulación alguna, porque los votos no estaban para ese otro criterio, y tener esta regulación, escogemos esta y la votaremos afirmativamente, sin dejar de formular esta salvedad. Me parece que en algún momento habrá que llegar a medidas más drásticas, en este sentido.

En el capítulo siguiente se establecen los principios, la transparencia activa y la transparencia de mercado. Concretamente, se obliga a los entes públicos a publicar toda la información relativa a la publicidad que hacen, y se especifica el contenido de esa obligación. También se obliga a los agentes privados a dar publicidad en sus páginas web de los fondos oficiales que reciban para publicidad oficial, aportando una serie de detalles que la norma enuncia.

A nosotros nos pareció conveniente la sanción de estas disposiciones. No dejamos de reconocer que esto pone una carga sobre los agentes privados, que deberán tener al día sus páginas web y publicar esa información. Si bien en algún momento esto puede ser trabajoso y engorroso, nos parece necesario porque permitirá realizar el cruce entre la información que venga del lado público y la proveniente del lado privado. De esta forma, se podrá hacer un contralor más efectivo del cumplimiento de las disposiciones. No podemos escuchar solamente una de las campanas; conviene escuchar las dos, cruzar la información y saber así si se está cumpliendo a cabalidad con las disposiciones de la norma.

El artículo 8º del proyecto refiere a la contratación. Establece como regla que debe acudirse a procedimientos competitivos, tal como se dispone en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera. Obviamente, el principio general es la licitación pública, pero se deja a salvo la posibilidad de contratar publicidad oficial de acuerdo con lo dispuesto en los literales A), B) y C) del inagotable artículo 33 del Tocaf, mediante resolución fundada.

Lo que puede creer el ciudadano común es que la regla en la Administración pública es el recurso a la licitación pública, pero no es la regla, sino la excepción: menos del 10 % del total de las compras del Estado se hacen por licitación. De cualquier manera, se deja a salvo el criterio de que ese debería ser el principio general y las excepciones deberán fundarse adecuadamente, de acuerdo con las disposiciones del Tocaf.

En el artículo 10 del proyecto se establece que, para asegurar la profesionalidad en la contratación de la publicidad oficial, los sujetos obligados por la ley recabarán el asesoramiento para la creación y el diseño de los mensajes publicitarios así como para la planificación de medios, necesaria para su difusión. De esta forma, estamos dando cabida en el texto legal a una figura nueva en nuestra legislación sobre esta materia, que no está muy desarrollada: la figura de las centrales de medios y la actividad de planificación de medios.

Según nos explicaron quienes realizan este trabajo y concurrieron a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración a brindar su asesoramiento, esta es una actividad que antes no se percibía como distinta, ya que era parte de los servicios globales que brindaban las agencias de publicidad. Con el paso del tiempo, se fue viendo que una cosa es el diseño y la creación publicitaria y, otra, la planificación de medios. Para esta tarea también hay profesionales especializados. La norma exige que este asesoramiento se

recabe para garantizar un mejor empleo de los recursos públicos. Sin embargo, no establece que deba contratarse a centrales de medios; no se trata de una suerte de peaje en beneficio de un sector determinado de actividad para que toda la publicidad oficial tenga que pasar por este. Simplemente, se establece el criterio de que habrá que recabar ese asesoramiento. Si el asesoramiento lo brinda quien se haya especializado, pues bien, será de recibo. Si lo brinda una agencia de publicidad que ofrece varios servicios y, entre estos, ese, estará bien que se contrate ese asesoramiento. Lo cierto es que al contratar publicidad oficial hay que prever en qué medios se va a hacer la publicidad y según qué criterios. Todo eso es hoy materia de una actividad profesional que queda debidamente reconocida en las disposiciones del proyecto.

A continuación, nos referiremos al artículo 11, que es el que ha despertado mayor expectativa en vastos sectores de la población, fundamentalmente, en el interior del país. Establece que hay que destinar al menos un 30 % del monto total de la publicidad oficial de alcance nacional a medios de comunicación, programas o producciones informativas o periodísticas, comerciales o comunitarios, con realización y producción propias y radicados en localidades del interior, que tengan como área de servicio o distribución principal el lugar de su radicación u otras localidades del interior del país.

Esta norma refiere al famoso 30 % para el interior que ha estado en la expectativa de las organizaciones de prensa del interior, de las cadenas de radio, que han expresado una aspiración perfectamente legítima. Como han dicho legisladores que me precedieron en el uso de la palabra, actualmente se destina un porcentaje ínfimo de la publicidad oficial a los medios del interior del país: menos del 5 %. No hay razón que justifique que esto sea así. Esta norma viene a empezar a ordenar esta materia. Se nos ha dicho: "¿Por qué quedarse en el 30 %? Perfectamente

podría ser más". Está bien, pero principio quieren las cosas. Me anticipo a imaginar que no va a ser tarea sencilla para la Administración y para las agencias de publicidad empezar a canalizar la publicidad oficial hacia los medios del interior en la proporción que el proyecto establece, que es muchísimo más -aproximadamente diez veces más- que lo que se hace hoy. Cuando esto esté funcionando bien, cuando los mecanismos estén aceitados, seguramente se podrá ir más allá y llegar a proporciones que reflejen exactamente la incidencia que tienen los medios del interior en la difusión de la publicidad oficial. Reitero que considero que esto está bien, porque principio quieren las cosas.

Me interesa especialmente señalar que este artículo 11 no puede leerse aislado y desconectado de otras disposiciones del proyecto. ¿Por qué? Porque hay que evitar el error de creer que lo que estamos votando es una especie de subsidio a los medios de comunicación del interior. No lo es. El proyecto de ley que vamos a votar contempla, entre las prohibiciones del artículo 4º, la de utilizar la publicidad oficial como subsidio encubierto; esto está en el literal C).

Entonces, no es que nos contradecimos a nosotros mismos y establecemos una cosa en el artículo 4º y, otra, en el artículo 11; no es así. El criterio con el cual se debe asignar el 30 % de publicidad oficial a los medios del interior no es el del subsidio ni el de la prodigalidad, sino el de una asignación que debe respetar -como señalaba el señor diputado Abdala- los principios establecidos en el artículo 9º y, además, los principios establecidos en el artículo 5º, entre los cuales está la austeridad y la eficiencia del gasto. Compaginando los principios del artículo 5º y los criterios establecidos en el artículo 9º, habrá que dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 11 y asignar la publicidad oficial a los medios del interior, que por cumplir con esas disposiciones justifiquen la asignación de la publicidad. Esta no va a ser tarea sencilla. Seguramente,

dará lugar a polémicas y discusiones, pero es el camino que debemos empezar a recorrer.

Por otra parte, el artículo 11 deja espacio a ciertas ambigüedades que me fueron señaladas hace un rato, antes del intermedio, por el señor diputado Olivera. Seguramente, él se va a referir a estas. Yo no las voy a mencionar ahora, pero en la discusión particular deberemos poner la lupa en esos aspectos.

Otro capítulo al que me voy a referir muy sucintamente es el referente al control de la aplicación de las disposiciones del proyecto. Esto atañe al andamiaje institucional de soporte de las disposiciones; tiene que ver con los organismos públicos que se van a ocupar de que las disposiciones del proyecto efectivamente se cumplan.

A mi entender, esta es una de las partes de la norma que muestran con mayor claridad que este no es todavía un texto acabado y perfecto. Por tanto, deberemos trabajar mucho para completar la eficacia de las disposiciones que vamos a votar.

El Cainfo había propuesto, cuando elaboró el anteproyecto de ley, que se creara un organismo especial relacionado con la aplicación de esta ley; creo que lo denominaba unidad asesora en materia de publicidad oficial. Eso generó polémicas, entre otras razones porque no queríamos seguir creando organismos públicos, cargos de confianza y más funcionarios, aumentando el gasto del Estado. No queríamos que la sanción de este proyecto de ley fuera vista por algunos sectores como un recurso del Parlamento para seguir inflando la Administración pública y los gastos del erario. Entonces, optamos por utilizar lo que hay, los organismos que existen y ver de qué manera les asignamos la tarea de control de la aplicación de esta futura ley. El esfuerzo se tradujo en resultados que no están por encima de la polémica, como ha quedado de manifiesto con las exposiciones que ya se han hecho.

Uno de los organismos a encargarse del control de la aplicación de la ley es la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

El inciso segundo del artículo 13 establece: "Sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas" -bueno fuera que a través de la ley perjudicásemos las atribuciones y cometidos de un órgano de creación constitucional- "la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado evaluará el debido cumplimiento, por parte de todos los sujetos obligados, de los principios y criterios exigidos por la presente ley [...]".

Es cierto que la actuación de la Agencia puede merecer las observaciones que hizo con fundamento hace un rato el señor diputado Abdala, pero no es el único organismo al que la ley que vamos a votar le atribuye competencias de control de su aplicación. El Consejo de Comunicación Audiovisual, que todavía está por integrarse -como todos sabemos-, también va a tener una actuación importante en cuanto a la aplicación de la ley.

El artículo 17 asigna ese cometido al Consejo de Comunicación Audiovisual, y en su literal A) establece que, utilizando el 3 % del monto de la publicidad oficial, deberá ocuparse de que se haga una serie de estudios en esta materia. Tendrá que encargar encuestas de todo tipo, estudios de uso y consumo cultural e informativo de medios por parte de la población, estudios de medición de sitios web, servicios, aplicaciones y otras plataformas de información. Además, evaluará el "efectivo cumplimiento de los contratos aprobados con agencias de publicidad, centrales de medios y otros intermediarios, así como de la distribución de la pauta contratada en medios de comunicación y otros soportes de comunicación".

Esto ya no es recabar información ni acopiar conocimiento; esto es controlar. Las

funciones de control no están exclusivamente en la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado; también están asignadas al Consejo de Comunicación Audiovisual.

En el literal C) del artículo 17 se establece que competirá a este Consejo de Comunicación Audiovisual: "Recibir y analizar denuncias de organismos públicos, agencias de publicidad, centrales de medios u otros intermediarios, así como de medios de comunicación, organizaciones sociales y ciudadanos sobre eventuales incumplimientos de los principios, criterios y demás disposiciones exigidos por la presente ley para la planificación, contratación y distribución de publicidad oficial en medios de comunicación y otros soportes de comunicación, a fin de remitirlas al Tribunal de Cuentas y a otras autoridades, según corresponda, para su rápido diligenciamiento".

Es decir que el Consejo de Comunicación Audiovisual tiene facultades de contralor, aunque no está establecido con claridad el posible desenlace del ejercicio de esas facultades. Recibidas las denuncias, instruidas como corresponden, con las informaciones provenientes de los organismos públicos, ¿qué debe hacer el Consejo de Comunicación Audiovisual? ¿Solamente dar trámite a las autoridades competentes? No parece un final claro y preciso para una actividad de contralor.

En el literal siguiente se nos dice que el Consejo deberá: "Informar a los organismos públicos contratantes sobre incumplimientos de los actores privados intervinientes [...]". Otra vez está la función de contralor del Consejo de Comunicación Audiovisual; cuando detecte incumplimiento tiene que avisar a los organismos públicos correspondientes. Entonces, un ministerio, una intendencia, una empresa pública a la que el Consejo de Comunicación Audiovisual le comunica que no están cumpliendo con tal aspecto de la ley, así como un actor privado,

un medio de comunicación o lo que fuere, parecería que no pueden volver a contratar con ese actor privado mientras no se levanten las observaciones. Es una forma de contralor establecida indirectamente, pero que esperamos que sirva para lograr el cumplimiento de las disposiciones de la ley.

En el literal E) se determina que compete al Consejo: "Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria de la presente ley por parte de organismos o funcionarios públicos para dar inicio a los procesos administrativos y aplicar las sanciones que correspondan de acuerdo a la legislación vigente".

Entre esos organismos públicos entiendo que va a estar el Parlamento, al que también le corresponde el control de la actuación, y podrá, eventualmente, si hubiere lugar para ello, convocar a las comisiones o a sala a los responsables por un hipotético incumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Finalmente, el literal F) establece que es competencia del Consejo de Comunicación Audiovisual: "Realizar un informe anual relativo al estado de situación de la contratación de publicidad oficial y de la aplicación y debido cumplimiento de la presente ley [...]".

¡Vaya si puede ser materia de un debate parlamentario bien interesante acerca de cómo se estará cumpliendo dentro de algunos años lo dispuesto por esta ley! Estos informes del Consejo de Comunicación Audiovisual pueden marcar el camino para lo que tiene que ser el incesante mejoramiento de las disposiciones de esta ley a través de la labor legislativa.

El artículo 18, Capítulo VI, establece las sanciones por el incumplimiento. Hay sanciones difusas, que la ley no puede prever, y no es necesario que lo haga, porque se van a aplicar igual, como, por ejemplo, las de la opinión pública, que cada vez son más importantes. Si mañana el Consejo de Comunicación Audiovisual o una

ONG, como el Cainfo u otra, denuncia incumplimiento de las disposiciones de esta ley, nadie va a poder sustraerse a la crítica de la opinión pública, de la prensa, de las redes sociales. Ese control informal va a ser un elemento importante para que las disposiciones de la ley se cumplan. Además, tiene que haber sanciones administrativas, y este es un punto flojo del texto que estamos votando. Francamente, reconozco que no encontramos mecanismos sancionatorios que sean eficaces. La previsión de un sumario administrativo está muy bien, corresponde a los principios generales, pero como decía el diputado Abdala, no es concebible que eso pueda aplicarse a un ministro o a un director de un ente autónomo.

Introducimos un sustitutivo al artículo 18 -ya debe estar en la Mesa-, estableciendo que, cuando se consideren violadas las disposiciones de esta ley, quienes hayan sido perjudicados por esa violación podrán entablar las acciones reparatorias correspondientes y será especialmente procedente en esos casos la acción de repetición contra el funcionario o jerarca responsable, por eso de que, en definitiva, es un daño que el Estado debe reparar. Si se opta por no hacer efectiva la acción de repetición, deberá establecerse eso por resolución fundada, de la que se deberá dar cuenta a la Asamblea General.

Eso no es la panacea, pero si lo aprobamos estaremos haciendo que quienes tomen estas decisiones lo piensen dos veces, porque los perjudicados por la asignación indebida de publicidad oficial podrán hacer juicio. Es normal que se reclame, que se impugnen licitaciones, adjudicaciones; se podrá reclamar la indemnización de perjuicio y, en ese caso, el Estado tendrá que regresar contra el funcionario causante del daño y, si no lo hace, deberá dar las explicaciones del caso ante el Parlamento.

Insisto: sabemos que esto no es la perfección ni mucho menos, pero estamos dando un paso adelante muy importante en

una materia muy sensible para el funcionamiento democrático, que es el uso de la publicidad oficial y, en particular, en tiempos electorales.

Por todos estos motivos, habremos de votar afirmativamente este proyecto de ley. Sabemos que se pedirá el desglose de algunas disposiciones, por lo que cuando llegue el momento de su tratamiento en particular nos referiremos a ellas.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Rodrigo Goñi Reyes.

**SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).**- Señor presidente: coincidiendo con la conclusión a la que llegaba el señor diputado Ope Pasquet, creo que después de estos tres años de trabajo traemos al plenario un texto, una solución legal que nos permite avanzar en cuestiones claves de la gobernanza democrática, pero también en el aspecto de la buena administración y del buen gobierno.

Anteriormente, los legisladores han abundado sobre las soluciones que este proyecto de ley nos permite concretar en aspectos que -como bien señalaba el señor diputado Pasquet- son muy sensibles para la ciudadanía: nada más y nada menos que el uso de los recursos públicos en temas de tanto impacto electoral como es la publicidad oficial.

Entre otras muchas buenas soluciones que trae este proyecto, quiero rescatar la solución que se incorpora en el artículo 10. Es una solución que refiere a la preceptividad de contratar específicamente el asesoramiento de la planificación de medios en las agencias especializadas, sea a través de empresas independientes con ese rubro exclusivo o a través de empresas integradas.

En la Comisión consideramos que en los tiempos modernos en la contratación de la publicidad actúan tres tipos de actores: por un lado, el anunciante -en este caso, los

organismos públicos-; por otro, las agencias publicitarias tradicionales, que son las que crean y diseñan la publicidad, el mensaje publicitario, y también ha aparecido un actor muy relevante y muy trascendente en la comunicación, tanto oficial como privada, que son las agencias de medios.

Las agencias de medios están cumpliendo un rol muy importante -primordial diría yo- en la planificación previa y control posterior de las acciones publicitarias. Precisamente, con la inteligencia que hemos logrado en el artículo 10 se propone, por un lado, que los organismos públicos deberán recabar el asesoramiento para la creación y el diseño de los mensajes publicitarios a través de las agencias publicitarias y, por otro, que el asesoramiento en la planificación de medios se haga a través de las agencias de medios especializados, sin que esto implique ningún tipo de costo adicional. Por el contrario, lo que hemos fundamentado es que permite una mejor eficiencia y eficacia en la inversión publicitaria, en este caso nada más y nada menos que la del Estado.

En consecuencia, a la hora de regular en forma sistemática, sistémica, la publicidad oficial, como se pretende en esta norma, entendimos y entendemos que es de buena práctica legislativa promover una mayor eficiencia a través de esta solución que -reitero- permite un mejor uso de los recursos públicos distinguiendo los roles de estos actores y estableciendo la preceptividad de la contratación de las agencias de medios para esta tarea de planificación que nos permite -así lo han demostrado las experiencias tanto internacionales, como también en forma incipiente y a nivel local- optimizar y desarrollar mejor las pautas publicitarias que luego tendrán los anuncios publicitarios en sí.

En tal sentido, entendemos que la redacción dada al artículo 10 recoge estas buenas prácticas, estas buenas experiencias,

lo que se ha demostrado en la contratación de la publicidad: ser eficiente y conveniente y que el anunciante contrate no solo una agencia de publicidad, sino también una agencia de medios debido a que ello apareja ventajas significativas para el anunciante y para la comunicación, tanto en la posibilidad de una mayor eficiencia en la pauta como para acceder a las mejores herramientas para segmentar -como hoy se puede hacer perfectamente- y analizar la información de la audiencia.

En definitiva -como decía el miembro informante-, esto lleva a profesionalizar la labor y proporciona al anunciante el mejor logro de sus objetivos a través de la precisa determinación de la audiencia a la que se dirigirá el mensaje que, en este caso, el Estado desea transmitir.

Como conclusión, la solución que se alcanza con este artículo 10 cumple con el propósito de ayudar a los organismos públicos a usar los recursos con una mayor eficiencia, contratando no solo agencias de publicidad, sino también agencias de medios, sea en forma simultánea o en forma sucesiva -no importa mucho-, pero sin confundir las competencias específicas de una y de otra.

Queríamos destacar esta solución porque es moderna. De alguna forma, nos ponemos a tono con otras legislaciones a nivel internacional y se permite, de una forma concreta y efectiva, nada más y nada menos que invertir mejor los recursos públicos y hacer una mejor comunicación.

Nada más, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**-

Tiene la palabra el señor diputado Radío.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Señor presidente: seré breve, porque no voy a repetir las argumentaciones y mucho menos hacer un análisis tan exhaustivo como el realizado por los legisladores que me precedieron en el uso de la palabra.

Confieso que tengo algunos puntos de vista diferentes sobre ciertas cuestiones. Vamos a votar afirmativamente este proyecto y estamos de acuerdo, sobre todo, con su esencia y con su espíritu; nos parece que logra responder parcialmente a la necesidad de corregir algunos problemas.

Entiendo que es una iniciativa perfectible y, de seguro, la otra Cámara tendrá que hacer correcciones, porque contiene algunas cuestiones que para mí son contradictorias. Por ejemplo, pese a que en el literal C) del artículo 4 se establece expresamente que queda prohibida la utilización de publicidad oficial como subsidios encubiertos que beneficien, directa o indirectamente, a los medios de comunicación u otros sujetos que reciban publicidad oficial, lo que hace este proyecto es, precisamente, regular el subsidio a los medios. En verdad, digo esto con la mano en el corazón. Creo que este es un proyecto de ley de regulación del subsidio a los medios a través de la publicidad oficial, que hoy se hace. Pero, de esta manera, se establecen algunos criterios racionales que amortiguan la discrecionalidad con que las autoridades o los responsables de algunos organismos realizan estos gastos o inversiones.

El proyecto procura que la asignación esté basada en criterios técnicos, objetivos y transparentes. Por ejemplo, el legislador Umpiérrez, en su exposición de motivos, habla de la regulación de la publicidad oficial, con la finalidad de otorgar mayor transparencia, seguridad y efectividad. El objetivo de la transparencia es de los grandes logros de este proyecto. Entiendo que, efectivamente, contribuye a la transparencia; aunque no estoy seguro de si contribuye a la efectividad. La efectividad es el equilibrio entre eficacia y eficiencia; es la capacidad de conseguir un resultado. Quien es efectivo obtiene el efecto deseado. Hay que preguntarse cuál es el objetivo de la publicidad. Lo que busco con la publicidad es difundir o divulgar ideas, opiniones, información con la probable intención de orientar hacia un producto o servicio.

Para eso, la asignación tiene que estar basada en criterios transparentes -a lo que esta iniciativa contribuye-, técnicos y objetivos.

Pensemos en cualquier empresa privada cuyo afán principal sea el lucro. No cabe duda de que la publicidad la hace para lograr efectividad -que seguramente va a requerir eficacia, porque su objetivo es vender un determinado producto- y eficiencia, o sea, hacerlo al más bajo costo. De ninguna manera se va a encorsetar diciendo: tanto porcentaje va para esta región del país. ¿Ustedes se imaginan que una empresa cualquiera tenga previsto que tal porcentaje va a destinarlo a una determinada región? No se atan a esas cosas porque quieren conseguir un objetivo: que su publicidad sea efectiva, tenga un adecuado balance entre eficacia y eficiencia, y logre las metas deseadas. Esto es, que sea publicidad.

En el fondo asumimos, y eso está presente en nuestro inconsciente, que en realidad lo que regulamos es el subsidio que hacemos a través de la publicidad. En la actualidad, se hace con un nivel de discrecionalidad vergonzoso que hay que regular de alguna manera.

Esta nueva cuestión de imponernos que un 30 % de la publicidad debe ir al interior, notoriamente no está basado en criterios técnicos u objetivos. ¿Por qué tiene que ser un 30 %? ¿Cuál es el criterio técnico y objetivo que establece que el 30 % de la publicidad es para el interior? ¿Por qué no es el 88 %, el 12 % o el 34 %? No menos cierto es que el 3 % que rige en la actualidad tampoco está basado en criterios técnicos y objetivos. La verdad es que incorporamos una cosa que amortigua, una discrecionalidad que no desaparece en este proyecto y que, de alguna manera, niega, en esencia, que el verdadero objetivo sea conseguir un adecuado balance entre eficacia y eficiencia.

Es cierto que el artículo 11, de alguna manera, contrapesa esto, porque dice: vamos a hacer encuestas y, por lo tanto, a

establecer criterios objetivos de mediciones de audiencia y entonces sabremos cuántos escuchas tiene una radio, cuánto tiraje tiene un periódico o cuántos televidentes hay, y en función de eso, vamos a orientar. Eso es cierto, pero toma en cuenta solo criterios cuantitativos. No es lo mismo si quiero vender celulares que turismo social. No estoy buscando el mismo público objetivo, y eso no aparece después, cuando hago estas mediciones que preveo en el artículo 11.

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- ¿Me permite una interrupción?

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Sí, señor diputado.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Puede interrumpir el señor diputado Ope Pasquet.

**SEÑOR PASQUET (Ope).**- Señor presidente: a mi juicio no es un subsidio lo que estamos otorgando, porque desde el punto de vista de las empresas privadas, con legítimo afán de lucro, puede ocurrir que no haya interés en hacer publicidad en determinadas regiones del interior del país. Para el Estado y las dependencias públicas que no persiguen fines de lucro -dejemos aparte, por un momento, las empresas de dominio industrial y comercial- la finalidad no es esa; existe el imperativo jurídico y ético de llegar con el mensaje a toda la población. Entonces, hoy no se está cumpliendo con ese imperativo cuando solamente el 3 %, o poco más, de la publicidad oficial se asigna al interior. Me parece que había un incumplimiento flagrante.

Pienso que cuando se sancione la ley se empezará a corregir esa situación que ha existido históricamente en el país, pero no para otorgar de manera graciosa un beneficio a alguien y decirle: "bueno, ya que está en dificultades económicas, le tiramos unos pesos con la publicidad oficial". ¡No! Se trata de que la información del Estado, la que debe dar sobre licitaciones, contrataciones, llamados a concurso, provisión de vacantes, todo ese tipo de datos, llegue a todos los rincones de la

República a través de los medios de comunicación. Por eso digo que, a mi juicio, no es subsidio. ¿Que lo del 30 % es arbitrario? Sí; en eso coincidimos. No tengo ninguna duda; es arbitrario; podría ser el 27 % o el 38 %.

Es una primera aproximación. Me parece que empezamos a recorrer un camino que será largo. Habrá que evaluar después cómo se cumple y saber si el 30 % es demasiado o muy poco y qué modificaciones corresponde hacer, pero tengamos presente que esto hay que leerlo junto con los artículos 5º y 9º. Seguramente, la asignación de publicidad oficial a los medios del interior no sea homogénea. Habrá regiones del país que reciban más por ser más pobladas, porque hay mayor interés en los temas de que se trata, y otras regiones que reciban menos.

Precisamente, en esa adecuación a las características de cada medio y a la distribución de la población en el territorio estará la racionalización de esa publicidad y su conformidad, o no, con los criterios establecidos en la ley. Sé que son temas espinosos que no se tratan con frecuencia en estos ámbitos, pero me parece que estamos empezando a hacer algo que hace tiempo se debió encarar.

Muchas gracias, señor diputado.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Puede continuar el señor diputado Daniel Radío.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Señor presidente: la intervención del señor diputado Pasquet ha sido inteligente, como nos tiene acostumbrados. Por lo tanto, le agrega racionalidad.

Cuando el objetivo no es el lucro, sino un mensaje, es diferente, pero cuando Antel hace publicidad, quiere vender celulares. No hay otro mensaje. Cuando Ancap hace publicidad, ya no sé lo que quiere vender; sobre todo, cuando dice "El Uruguay entre todos". Entonces, hay que definir cuestiones que no son solamente cualitativas. El 30 % es cuantitativo y arbitrario pero, además, tengo que definir mensajes diferentes según a qué público objetivo quiero llegar y saber

cuánto me cuesta. Como me acota el diputado Placeres, me refiero a la relación costo, oportunidad y beneficio, que en el interior de la República es muy difícil de medir. Sin embargo, el proyecto amortigua cosas que están mucho peor, porque hoy no hay ninguna exigencia de nada. Me parece que contribuye en ese sentido, pero insisto en que tiene contradicciones; se definen cosas que después no se cumplen efectivamente.

Ya lo adelantaba el señor diputado Pasquet: nosotros estamos disconformes con el literal G) del artículo 4º, por los tiempos durante los cuales no se podrá realizar publicidad oficial. Este no debe ser pensado como un proyecto teórico, sino como un proyecto para el Uruguay de verdad. Y todos sabemos que en el Uruguay de verdad hay empresas públicas que en el año de las elecciones multiplican por cinco el gasto en publicidad. No estoy hablando de Alicia en el país de las maravillas, sino de este país donde vivimos, donde una empresa uruguaya gasta en los dos últimos años de campaña electoral más plata en publicidad que todos los partidos políticos sumados. Entonces, habría que prohibir la publicidad oficial con un mensaje que, entre paréntesis, no tiene la intención de vender nada. Me parece que debería ser mayor el período de prohibición y que no se limite a treinta días. ¡Porque es de verdad! Ahora, tenemos campañas del bien público y yo me pregunto dónde está el bien público al terminar con: "Presidencia de la República. El Uruguay entre todos". ¿De verdad creemos que eso le hace bien a alguien? ¿En serio alguien cree que decir que la Presidencia de la República es el Uruguay entre todos le hace bien a alguien? ¡Estamos hablando de este país! ¿Eso es bien público? ¡Es autobombo! ¿Eso lo vamos a permitir? ¡Vaya y pase! ¡Lo hacen ahora! ¿Eso también lo vamos a permitir en el año de las elecciones?

Me parece que es escaso. Contribuye y establece un período de prohibición, pero debería ser más extenso. En la Comisión propusimos que se estableciera durante todo

el período electoral, desde las internas hasta las municipales y departamentales, pero no lo conseguimos. Supongo que hay una decisión política en ese sentido, y por eso ni siquiera plantearemos un sustitutivo para no perder tiempo, pero estamos convencidos de que el período de prohibición debería ser mayor.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

—Setenta y tres en setenta y cuatro: AFIRMATIVA.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- Pido la palabra para fundar el voto.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Alejandro Sánchez.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- Señor presidente: mi intervención será breve. No quiero tomarle más tiempo a la Cámara en la consideración de este proyecto que, más allá de las posibles dificultades, su clara intención es mejorar una relación que estaba totalmente desequilibrada en cuanto a las inversiones que realizan nuestras empresas públicas o la publicidad oficial, que se concentraban excesivamente en la capital. El 95 % de la publicidad oficial estaba destinada a la capital del país, donde vive el 50 % de la población, pero donde vive el 50 % restante, el Estado invertía solo el 5 % de su pauta publicitaria. Aunque la pauta publicitaria del Estado disminuyó, es muy importante en el sistema de medios uruguayos, porque de cada \$ 4 de publicidad que se gastan en el país, \$ 1 lo aporta el Estado, el 25 %.

Además, el proyecto de ley establece la función de la publicidad oficial. Puede ser para vender -los entes comerciales deben tener una mirada de mercado-, pero también sirve para informar a los ciudadanos sobre sus derechos, sus deberes u otras consideraciones de carácter público. Por lo tanto, debe haber una distribución equitativa

cuando el objetivo es la información de los ciudadanos. Entonces, es incomprensible que se concentre en los medios de Montevideo. Esto se relaciona con otras construcciones, pero la aprobación de este proyecto de ley nos permite avanzar en el tema.

Por otro lado, una de las cuestiones importantes para la democracia es la existencia de diversidad de medios y de voces, pero cuando el Estado concentra el 95 % de la publicidad solo en los medios de la capital termina funcionando, por la vía del gasto, como un actor concentrador de medios. El proyecto de ley ayuda en ese sentido.

Quiero reconocer que este proyecto surgió de la sociedad civil, en el marco de lo que denominamos el plan *A treinta años, más democracia*, donde el Cainfo hizo un gran trabajo. Se llevaron adelante determinadas acciones, en las que dialogó la sociedad civil con el sistema político, lo que terminó conformando un proyecto de ley, firmado por todos los partidos políticos, para darle estado parlamentario. Hoy ese proceso culmina, después de un largo y trabajoso debate en la comisión respectiva, con esta media sanción. Eso habla muy bien: cuando buscamos sinergias entre la sociedad civil y el sistema político en su conjunto -las diferentes bancadas- en temas relevantes para el país y para la población -como, en este caso, la publicidad oficial y los dineros que para ese fin se utilizan-, cuando trabajamos con cabeza propositiva, logramos una conjunción de intereses bien interesante para construir una norma de esta naturaleza.

—Por supuesto, no es perfecta, pero viene a agregar algo muy importante a la tan relegada prensa del interior.

Quería utilizar el fundamento de voto para expresar la satisfacción por haber llegado a buen puerto con esta discusión y con este proyecto.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- En discusión particular.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).**- ¿Me permite, señor presidente?

Propongo que se suprima la lectura del articulado y se voten en bloque los artículos del proyecto, desglosando el artículo 18.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- ¿Me permite, señor presidente?

No tenemos inconveniente en seguir la propuesta sugerida por el señor diputado Umpiérrez, pero también queremos desglosar los artículos 7º, 13 y 20, que el Partido Nacional no acompañará por las razones que adelantamos en la discusión general. Asimismo, solicitamos el desglose del artículo 11 que, como resultancia del intercambio que mantuvo la Cámara, está claro que debe ser analizado en forma detenida y, eventualmente, introducirle algún ajuste a su redacción.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Se solicitó el desglose de los artículos 7º, 13, 18 y 20. Consta a la Mesa el interés por desglosar los artículos 4º y 11, sobre los que existe interés en detenerse.

En consecuencia, si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se suprime la lectura del articulado y se vota en bloque el proyecto, desglosando los artículos 4º, 7º, 11, 13, 18 y 20.

—Setenta y cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se van a votar en bloque todos los artículos del proyecto, salvo los artículos desglosados.

—Setenta y cinco por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión el artículo 4º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Setenta y tres por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión el artículo 7º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Cincuenta y siete en setenta y tres:  
AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 11.

**SEÑOR OLIVERA (Nicolás).**- Pido la palabra.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Nicolás Olivera.

**SEÑOR OLIVERA (Nicolás).**- Señor presidente: quiero dejar alguna constancia respecto a la interpretación que pueda darse a este artículo una vez que este proyecto se convierta en ley y quede sujeto a los operadores jurídicos. Salvo que haya voluntad del Cuerpo para introducir alguna modificación, queremos hacer un aporte con respecto a uno de los criterios de interpretación de la ley, que es la historia fidedigna de su sanción.

A nuestro juicio, no queda claro cómo se obtendrá ese 30 % que se destinará a publicidad de los medios de comunicación del interior. ¿Por qué digo esto? Porque la norma comienza haciendo referencia al porcentaje establecido en el artículo 17 de la Ley Nº 17.904. Recordemos que esta ley refiere a la obligación que tienen el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados de destinar el 20 % de su publicidad oficial al Sodre y a Televisión Nacional Uruguay.

De paso, quiero hacer un comentario. El hecho de que el artículo 11 de este proyecto de ley haga referencia al artículo 17 de la Ley Nº 17.904 violenta uno de los principios de esta norma, que es la no utilización de la publicidad como subsidio. ¿Por qué digo esto? Porque los números así lo indican. Hemos hecho pedidos de informes a todos los organismos públicos, al Ministerio de Educación y Cultura y al Tribunal de Cuentas, que son los que podrían dar cuenta de la trazabilidad de ese 20 % que se destina a publicidad en Televisión Nacional Uruguay y en el Sodre. De la información recibida surge -así lo hicimos notar, en su momento- que, por ejemplo, en el año 2014, período

preelectoral, se destinaron a publicidad \$ 68.000.000 y, en el 2016, \$ 46.000.000. En uno de esos pedidos de informes se nos dijo que no había capacidad de pauta suficiente como para responder al dinero que se destinaba; o sea, es más dinero del que se puede pautar en TNU y en el Sodre.

Más allá de esto, decimos que podría haber una incompatibilidad en cuanto a la interpretación, porque no queda claro si del 100 % de la publicidad oficial primero se descuenta el 20 %, tal como lo establece la Ley Nº 17.904 y, luego, del 80 % restante se descuenta el 30 % con destino a publicidad en el interior del país o, viceversa, si el 30 % correspondiente a la publicidad del interior es intocable. Abono la teoría de que ese porcentaje de publicidad destinado a los medios de comunicación del interior -es decir, el 30 %- debe considerarse con respecto al 100 % de la publicidad. ¿Por qué digo eso? Porque el primer inciso del artículo 17 de la Ley Nº 17.904 establece lo siguiente: "El 20 % (veinte por ciento) de las pautas publicitarias en televisión y radio que contraten por todo concepto y bajo cualquier modalidad los órganos del Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, serán contratadas con Canal 5-Servicio de Televisión Nacional y con las radiodifusoras del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (Sodre)".

Y el inciso segundo, muy escueto, expresa que queda excluida la publicidad que se realice en medios del interior.

Entonces, queremos aprobar una norma que, en cierta forma, busca orientar o dirigir parte de esa publicidad oficial al interior del país y tenemos otra, que ya fue votada y es ley, que con ese 20 % no quiere perjudicar a la publicidad dirigida al interior. Esto me hace pensar que el 30 % correspondiente a publicidad del interior del país es con respecto al 100 % de la publicidad.

Esta norma, que, a nuestro juicio, tiene algún defecto en su redacción que no permite una clara comprensión, en su

momento, deberá ser interpretada. Espero que la reglamentación del Poder Ejecutivo no vaya en contra de lo que se pretende y se establezca el 30 % efectivo de ese 100 %, como queremos, y no termine destinando el 30 % del 80 %, que es un porcentaje menor.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Pido la palabra.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Pablo Abdala.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).**- Señor presidente: creo que el planteo del señor diputado Nicolás Olivera es pertinente en cuanto a la constatación del problema.

Advierto que la redacción no es la más feliz; se podría haber encontrado una un tanto mejor.

En el análisis de este proyecto de ley en Comisión, siempre entendí que lo que procurábamos -así lo interpreté y por eso lo voté- era la asignación del 30 % una vez descontado, como dice textualmente el proyecto de ley, el porcentaje dispuesto por la Ley N° 17.904, es decir el 20 % que se destina a TNU y al Sodre.

Como muy bien señaló el diputado Olivera, la referencia al monto total de la publicidad da lugar a confusión. Si bien podría reformularse el artículo entero -para lo cual el proyecto debería volver a la Comisión, lo que no es lo más aconsejable-, entiendo que esta dificultad podría salvarse eliminando el vocablo "total". Es decir, si lo que el legislador dispone es que, una vez descontado el porcentaje establecido por la Ley N° 17.904, deberá asignarse el 30 % del monto de publicidad a los medios del interior, se podría inferir que se trata del monto remanente, es decir, lo que queda después de haber asignado el 20 %. Por supuesto, advierto que esa tampoco es la mejor redacción; no es la solución perfecta ni ideal. El problema es que lo perfecto es enemigo de lo bueno. Sin embargo, si nos

ponemos a redactar ahora, por la vía de las aclaraciones, interrupciones e intervenciones de los señores legisladores, tal vez ingresemos en un camino algo tortuoso.

Estoy abierto a cualquier solución. Lo que sí digo es que, desde el punto de vista de la opción política que aquí se toma -así la definí en la discusión general-, cuando voté en la Comisión, lo hice sobre el supuesto de que el legislador estaba asignando ese 30 % una vez cumplido el descuento -y por eso dice "descontado"- del 20 % que otra norma preexistente establece que debe destinarse a TNU y el Sodre.

De todas formas, creo que este intercambio es muy valioso, porque hace a los antecedentes fidedignos de la ley y a la voluntad del legislador, si en el futuro se plantea un problema interpretativo.

Por ahora, simplemente, quería hacer esos comentarios generales. Obviamente, estoy abierto a cualquier alternativa que se pueda sugerir.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- La Mesa interpreta que lo que se quiere es que el 30 % se considere con respecto al 100 %, es decir, 20 % por un lado y 30 % por otro. ¿Eso es lo que se quiere?

Hay que ponerse de acuerdo en esto. ¿Cuál es el objetivo de lo que aquí se establece?

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).**- Pido la palabra.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Javier Umpiérrez.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).**- Señor presidente: debo reconocer que al diputado Olivera le asiste razón porque, en realidad, el texto no está claro, tal como acaba de explicar el diputado Abdala.

Este artículo vino redactado así en el anteproyecto de Cainfo. Lo único que se hizo fue agregarle el último párrafo, que refiere a la asignación del 30 %, tal como explicó el diputado Pasquet.

El artículo 11 del proyecto de ley establece que deberá destinarse al menos un 30 % del monto total de la publicidad oficial de alcance nacional. La publicidad del Sodre y Televisión Nacional Uruguay no siempre corresponde a dineros de alcance nacional.

Me parece que el espíritu de la norma -entiendo que deberíamos pasar el proyecto al Senado, dejando constancia de esa salvedad en la versión taquigráfica- es que se destine el 30 % del 100 % de la publicidad de alcance nacional al interior del país.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- ¿Me permite una interrupción?

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).**- Sí, señor diputado.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Puede interrumpir el señor diputado Alejandro Sánchez.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- Señor presidente: me parece que la interpretación que todos estamos haciendo es la correcta. Es decir, lo que estamos decidiendo es que el 30 % del 100 % de la publicidad que se destina a los medios privados vaya al interior del país. Ahora bien, la publicidad oficial se compone de un 20 % que corresponde a los medios públicos y del 80 % restante, que es el 100 % que se destina a los medios privados. De ese 100 % que se destina a los medios privados, el 30 % debe ir a los medios del interior.

Me parece que la redacción del artículo busca preservar eso. Es decir, una vez cumplida la norma legal que establece que un 20 % corresponde a los medios públicos, el 30 % del 80 % restante tiene que distribuirse entre los medios privados del interior del país.

Creo que lo que da lugar a confusión es la expresión "monto total", porque uno podría pensar que se trata del total del gasto del organismo y no es así: es el gasto que hizo el organismo en los medios privados.

Si los demás señores diputados están de acuerdo, con la propuesta del diputado Abdala de eliminar la palabra "total" se podría solucionar el problema de interpretación, porque quedaría claramente establecido que el 20 % corresponde a los medios públicos y que el 30 % del 80 % restante debe distribuirse en los medios del interior del país.

Gracias, señor diputado Umpiérrez.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Puede continuar el señor diputado Javier Umpiérrez.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).**- He terminado, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Parece haber quedado claro que la interpretación no fue la que hizo el señor diputado Olivera, sino la que se hace ahora: lo que se destina al interior del país es el 24 % del total, es decir, el 30 % del 80 %. Esta es la salvedad que debe quedar clara en la versión taquigráfica, a menos que los proponentes entiendan que hay que modificar el texto del artículo, eliminando la palabra "total", tal como se propuso verbalmente. Quiero dejar claro lo que se va a votar, que debe reflejar la intención del legislador.

**SEÑOR OLIVERA (Nicolás).**- Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Nicolás Olivera.

**SEÑOR OLIVERA (Nicolás).**- Señor presidente: si la redacción queda así, obviamente, se va a prestar a confusión.

Independientemente de eso, quiero dejar constancia de que acompañaré este artículo, ya que un 24 % es mucho más que un 5 %, aunque menos que un 30 %, que es lo que aspiro a que puedan tener los medios de comunicación del interior en cuanto a la publicidad.

Quizás yo hago una interpretación distinta a la del diputado Sánchez, pero lo

que se tiene en cuenta es que el 30 % de lo que el organismo contrata por publicidad -sin discriminar si es pública o privada- debe ir a medios de prensa del interior, y que se deberá respetar el 20 % de lo que queda, pero es compartible.

Reitero que votaré el artículo porque establece una mejora sustancial, aunque no es aquella a la que aspirábamos.

Muchas gracias.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- Pido la palabra para una aclaración.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- Señor presidente: no voy a entrar en polémicas, pero está claro que los medios públicos tienen alcance nacional, con mucha fortaleza. En teoría, el 30 % de lo que se gasta en los medios privados va a ir al interior. Esa es la teoría de conjuntos. Ahí está el conjunto del gasto: el gasto que tiene la Administración en los medios privados, que se concentraba el 95 % en la capital, será el 30 %.

Por otra parte, del total del gasto, por supuesto, puede tener un porcentaje menor, ya que no estamos descontando recursos a los medios públicos, pero mal haría el Estado si así procediera.

**SEÑORA BOTTINO (Cecilia).**- Pido la palabra.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra la señora diputada Cecilia Bottino.

**SEÑORA BOTTINO (Cecilia).**- Señor presidente: no quise intervenir en la discusión general ni en la particular porque trabajamos mucho en la Comisión y me sentí totalmente contemplada en las intervenciones llevadas a cabo, destacando la relevancia de este proyecto.

De todos modos, pedí la palabra porque, considerando todo lo que se dijo, no quiero que se desvirtúe la relevancia de este ar-

tículo en el proyecto de ley. Además, es muy importante para los legisladores del interior, que pretendían que quedara redactado correctamente.

Por otra parte, en su momento convocamos al Poder Ejecutivo a la Comisión, y recibimos a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la que hizo una muy buena intervención, que creo que servirá para la interpretación de alguno de los aspectos que no quedaron muy claros. En esa oportunidad, la OPP habló de distinguir la publicidad oficial de lo que no lo es, y de un mínimo para la distribución o asignación de publicidad en el interior. Asimismo, en cuanto a lo relevante, sobre todo para el artículo 11, expresó que desde ese ámbito se está trabajando en asimetrías territoriales desde el punto de vista productivo, en la generación del producto bruto, en el valor agregado y en las necesidades básicas insatisfechas. También señaló -que es lo más importante- que hay inequidades territoriales y que esta es una de ellas, que hace a la asignación de la publicidad oficial para el interior.

Por lo tanto, en virtud de las distintas posiciones que se expusieron, creo que el tema deberá volverse a analizar en el Senado. De todos modos, destacamos que con este artículo estamos logrando achicar la desigualdad y la inequidad, algo injusto que se tenía que corregir.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Pido la palabra.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**- Tiene la palabra el señor diputado Daniel Radío.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).**- Señor presidente: me parece que hay una palabra en el texto que se presta a confusión, por lo que tal vez haya que modificarlo.

Donde dice: "deberá destinarse al menos un 30 % (treinta por ciento) del monto total de la publicidad oficial [...]" habría que sacar la palabra "total"; de lo contrario, no será

descontado. Por lo tanto, el artículo quedaría: "un 30 % del monto de la publicidad oficial [...]". Concretamente, propongo que se quite la palabra "total" del texto.

—Parece que era una propuesta del diputado Abdala, por lo que con mucho gusto le concedo la autoría.

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**-

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 11 que viene de Comisión, con la modificación propuesta.

—Setenta y dos en setenta y tres: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 13.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Sesenta en setenta y tres: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 18, que tiene un sustitutivo presentado por las señoras diputadas Catalina Correa, Macarena Gelman, Susana Andrade y Cecilia Bottino, y los señores diputados Daniel Radío, Rodrigo Goñi Reyes, Ope Pasquet, Pablo Abdala, Herman Alsina, Javier Umpiérrez y Pablo Díaz Angüilla.

—Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo tal como vino de Comisión.

—Cero en setenta y tres: NEGATIVA. Unanimidad.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el sustitutivo presentado.

—Setenta y tres por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión el artículo 20.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Cuarenta y nueve en setenta y tres: AFIRMATIVA.

Queda aprobado el proyecto y se comunicará al Senado.

**SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).**- ¡Que se comunique de inmediato!

**SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Gandini).**-

Se va a votar.

—Cincuenta y ocho en sesenta y dos: AFIRMATIVA.

—Habiéndose agotado el orden del día, se levanta la sesión.

**Sr. JORGE GANDINI**

PRESIDENTE

**Sr. Juan Spinoglio**

Secretario relator

**Dra. Virginia Ortiz**

Secretaria redactora

**Arq. Julio Míguez**

Director del Cuerpo Técnico de Taquigrafía

*Dep. Legal N° 322.569/01  
Impreso en la División Ediciones*